Ministerie van Veiligheid en Justitie

> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

Aan de Afdeling advisering
van de Raad van State
Postbus 20019
2500 EA Den Haag

Directie Wetgeving en Juridische Zaken
Sector straf- en sanctierecht

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/venj

Ons kenmerk
651812

Bij beantwoording de datum en ons kenmerk vermelden. Wilt u slechts één zaak in uw brief behandelen.

Datum 2 juni 2015
Onderwerp Verzoek om voorlichting modernisering Wetboek van Strafvordering

Het kabinet heeft het voornemen het Wetboek van Strafvordering te moderniseren. Doel van de modernisering is te komen tot een toekomstbestendig, voor professionals en burgers toegankelijk en in de praktijk werkbaar wetboek dat voorziet in een evenwichtig stelsel van rechtswaarborgen. De wijzigingen moeten bijdragen aan een verbetering van de kwaliteit van de strafrechtspleging. De voorstellen hangen samen met de beleidsdoelstellingen uit het programma Versterking Prestaties Strafrechtketen (VPS). In de concept-brief die ik u hierbij voorleg worden doel en uitgangspunten alsmede de hoofdlijnen van deze omvangrijke wetgevingsoperatie geschetst. In de bij de brief gevoegde nota wordt meer in detail ingegaan op de voorgestelde wijzigingen. Brief en nota zullen aan de beide Kamers der Staten-Generaal worden voorgelegd.

Over het voornemen tot modernisering van het Wetboek van Strafvordering is advies gevraagd aan de nauw bij de strafrechtspleging betrokken organisaties. De voorstellen tot wijziging zijn in verschillende stadia van voorbereiding met deskundigen uit wetenschap en praktijk besproken en zullen bij nadere uitwerking ook weer met hen worden besproken. De voorgestelde modernisering van het wetboek betreft een omvangrijk wetgevingsproject dat de nodige tijd zal vergen en dat voor de betrokken organisaties ingrijpende consequenties zal kunnen hebben. Het werk aan het nieuwe wetboek zal bovendien afgestemd moeten worden met wetgeving en beleid op strafrechtelijk en strafvorderlijk terrein die niet onderdeel is van de modernisering, zowel inhoudelijk als in tijd.

Mede in het licht van de adviezen die door de betrokken organisaties zijn uitgebracht verzoek ik u om voorlichting op de voet van artikel 21a van de Wet op de Raad van State over een aantal aspecten van deze wetgevingsoperatie. Het geheel van de uitgebrachte adviezen zend ik hierbij mee.

1.Paragraaf 2.2 van de aanbiedingsbrief noemt als criterium voor het betrekken van voorstellen in dit project dat de voorstellen bijdragen aan de doelstellingen van de modernisering. Deze doelstellingen zijn, naast het hoofddoel dat wordt voorzien in een adequate justitiële reactie op strafbaar gedrag, een duidelijke regeling van bevoegdheden en procespositie van de deelnemers aan het strafproces, digitalisering van het strafproces, vereenvoudiging van het voorbereidend onderzoek, stroomlijning, verkorting van doorlooptijden, effectieve

Directie Wetgeving en Juridische Zaken
Sector straf- en sanctierecht

Datum
2 juni 2015

Ons kenmerk
651812

en persoonsgerichte tenuitvoerlegging en een systematisch en logisch opgezet wetboek. Recent tot stand gekomen wijzigingen van het Wetboek van Strafvordering en wijzigingen van dat wetboek die reeds in lopende wetsvoorstellen zijn vervat, zullen in dit kader niet opnieuw voorwerp van wijziging zijn, tenzij sprake is van prangende knelpunten waarvan de oplossing aansluit bij de doelstellingen van deze wetgevingsoperatie of wanneer een ingezette modernisering een stap verder kan worden gezet. In paragraaf 4.2 wordt erop gewezen dat – ook tijdens het werk aan het nieuwe wetboek – wijzigingen nodig zijn wegens internationale verplichtingen en aanpassingen die zijn opgenomen in het wetgevingsprogramma en waarvan uitstel tot de modernisering haar beslag heeft gevonden onwenselijk is. Ook de politie en het College van Procureurs-Generaal wijzen in hun adviezen op dit punt.

In haar advies over het wetsvoorstel tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering en enige andere wetten in verband met de aanvulling van bepalingen over de verdachte, de raadsman en enkele dwangmiddelen (Kamerstukken II 2014/15, 34 159, nr. 4) heeft de Afdeling Advisering opgemerkt dat het onwenselijk is dat essentiële onderdelen van strafvordering die betrekking hebben op de regeling van belangrijke dwangmiddelen in het vooronderzoek op fragmentarische wijze worden herzien, vooruitlopend op de modernisering van het Wetboek van Strafvordering. De inhoud van het aan de Afdeling voorgelegde voorstel zou een afgewogen beoordeling door de Tweede Kamer van de gehele herziening van de regeling van strafvorderlijke dwangmiddelen verhinderen. In het nader rapport is nader ingegaan op de wegingsfactoren om bepaalde voorstellen al dan niet bij de modernisering van het wetboek te betrekken. In het onderhavige geval was overweging dat het wetsvoorstel niet los kon worden gezien van de uitvoering van een Europese richtlijn. Vervolgens was de vraag of niettemin sprake was van een zodanige verwevenheid met horizontale punten die bij de modernisering van het wetboek worden bezien dat het noodzakelijk is die bij de modernisering te betrekken. Gelegd langs de meetlat van deze factoren is besloten een aantal onderdelen niet mee te nemen bij het desbetreffende wetsvoorstel, maar te betrekken bij de bredere afweging in het kader van de modernisering.

Aan de Afdeling leg ik voor of naar Uw mening de wegingsfactoren (passen bij de doelstelling en verwevenheid met de horizontale onderwerpen die bij de modernisering aan de orde zijn enerzijds en internationale verplichtingen en prangende vragen die een oplossing op korte termijn vragen anderzijds) voldoende houvast bieden voor de beslissing een voorstel tot wetgeving al dan niet bij deze wetgevingsoperatie te betrekken.

2.In paragraaf 3.5 van de aanbiedingsbrief en in par. 2.1.1. van de nota wordt het strafvorderlijk legaliteitsbeginsel leidend genoemd voor de vastlegging van de grondslag voor de uitoefening van bevoegdheden op het niveau van de wet in formele zin. De opdracht tot regeling bij wet in formele zin vloeit ook voort uit artikel 107 van de Grondwet en de grondrechtenbeperkingssystematiek[1]. Aldus wordt ook recht gedaan aan de parlementaire democratie. Dat laat onverlet dat uitwerking van bijvoorbeeld administratieve of technische voorschriften bij

[1] Zie voorts G.J.M. Corstens, Het Nederlands strafprocesrechtrecht, bewerkt door M.J. Borgers, Deventer, Kluwer 2014, par.2.1. Eindrapport onderzoeksproject Strafvordering 2001, Afronding en verantwoording, Het legaliteitsbeginsel en de taak van de wetgever, p. 8-38.

Directie Wetgeving en Juridische Zaken
Sector straf- en sanctierecht

algemene maatregel van bestuur kan plaatsvinden. In de aanbiedingsbrief wordt de mogelijkheid van delegatie geplaatst in de sleutel van de noodzaak van aanpassing aan ontwikkelingen op bijvoorbeeld technisch of wetenschappelijk terrein en van toegankelijkheid van de geldende regelgeving, zoals de clustering van uitvoeringsvoorschriften per boek of hoofdstuk. Bovendien is in de advisering gebleken dat er behoefte bestaat ruimte te scheppen voor experimenten, in het bijzonder bij digitalisering van werkprocessen. Het advies van de adviescommissie strafrecht van de Nederlandse Orde van Advocaten spreekt in de samenvatting over een dreigende uitholling van het legaliteitsbeginsel. De adviescommissie stelt vervolgens (onder 1.2) dat de minister van een voorstel meer onderwerpen bij amvb te regelen – gelukkig – is teruggekomen, maar dat van belang blijft dat uitbreiding van de mogelijkheden bevoegdheden via lagere regelgeving, zoals een amvb, toe te delen in plaats van via de wet in formele zin niet alsnog via een achterdeur wordt binnengehaald. In dit licht leg ik u voor of de geschetste criteria voor regeling van de bij de modernisering betrokken onderwerpen bij wet in formele zin (Wetboek van Strafvordering) dan wel bij lagere regelgeving juist zijn.

3. Hoofdlijnen van de voorstellen zijn meer nadruk op de volledigheid van het voorbereidend onderzoek, op de regiefase voor de inhoudelijke behandeling ter zitting en op de contradictoire gedingstructuur. Daaruit vloeien onder meer voort een tijdige inventarisering en uitvoering van onderzoekswensen, versterking van de regierol van de rechter en de mogelijkheid verdere stappen te zetten bij het voortbouwend appel. Structurerende elementen van een systematisch opgezet wetboek zijn het samenbrengen van de huidige begripsbepalingen in de betekenistitel van Boek 1 waarbij de verschillende procespartijen worden benoemd alsmede de opbouw van het nieuwe wetboek in de volgorde van voorbereidend onderzoek tot tenuitvoerlegging. Benoeming van de deelnemers aan het strafproces biedt een structuur om de rollen en verantwoordelijkheden van de deelnemers in de verschillende fases van de strafrechtspleging in te vullen[2].

De Raad voor de rechtspraak en de Nederlandse vereniging van rechtspraak hebben in hun adviezen aandacht gevraagd voor een samenhangend kader van grondslagen en beginselen. Deze grondslagen en beginselen zouden moeten uitmonden in een visie van het kabinet over de toekomst van het strafproces en de taken en verantwoordelijkheden van degenen die bij dat strafproces betrokken zijn (zoals onder meer de opsporingsinstanties, het openbaar ministerie, de verdachte, de rechter, getuigen, deskundigen, slachtoffers en beslagenen).

De vragen naar grondslagen en beginselen zijn aan de orde bij een fundamentele herziening van het wetboek, waarvan thans geen sprake is. De bestaande verhoudingen tussen de functionarissen in de strafrechtspleging worden in belangrijke mate geconsolideerd. Wel worden de taken en verantwoordelijkheden van rechter-commissaris, raadkamer en zittingsrechter in het vooronderzoek, het onderzoek ter terechtzitting en bij de bijzondere procedures beter op elkaar afgestemd en worden inconsistenties in het stelsel weggenomen. In het onderzoeksproject Strafvordering 2001 werd evenmin geconcludeerd dat een fundamentele herziening van de grondslagen van het wetboek geboden was. Op een aantal voorstellen van dit onderzoek wordt nu wel voortgebouwd, zoals over de kenmerken van de rechterlijke inbreng die in het vooronderzoek bij de

---

[2] Zie Eindrapport onderzoeksproject Strafvordering 2001, Afronding en verantwoording, Hoofdstuk 3, Kernprofielen deelnemers aan het strafproces.

Directie Wetgeving en Juridische Zaken
Sector straf- en sanctierecht

verschillende taken een andere invulling moet vinden (soms toetsend, soms geschilbeslechtend). Als zittingsrechter draagt de rechter de verantwoordelijkheid voor het onderzoek ter terechtzitting[3]. In par. 2.1.2 worden de verantwoordelijkheden van de raadkamer en de rechter-commissaris nader beschreven. Graag verneem ik tegen de hiervoor geschetste achtergrond de visie van de Afdeling op deze taakverdeling tussen rechter-commissaris, raadkamer en zittingsrechter.

4.De modernisering van het Wetboek van Strafvordering wordt door middel van een gefaseerde aanpak uitgevoerd. Paragraaf 4 van de aanbiedingsbrief gaat in op deze fasering in vier tranches. Bij de planning wordt rekening gehouden met een formele consultatieperiode voorafgaand aan de indiening voor advies bij de Afdeling Advisering en de parlementaire behandeling. In de vorm van preconsultatie worden deskundigen in werkgroepen en expert sessies bij de voorbereiding betrokken. Een adviescommissie voor wetgevingsadvisering is ingesteld. Als bijzonder juridisch adviseur is prof. mr.G. Knigge, advocaat-generaal bij de Hoge Raad, aangetrokken (hoofdstuk 4 van de aanbiedingsbrief). De periode van implementatie kan meerdere jaren beslaan (hoofdstuk 5). Het werken in tranches biedt voorts de mogelijkheid de planning van deelonderwerpen aan te passen zonder dat dat leidt tot vertraging van het geheel. In de adviezen wordt erop gewezen dat de beoordeling van de voorstellen veel inspanning vraagt van de betrokken organisaties en tijd vergt. Het advies van de Politie vraagt in dit verband aanpassing van de planning om alle partijen de gelegenheid te geven een gedegen bijdrage te leveren. Ook de Raad voor de rechtspraak adviseert het tempo van de wetgevingsoperatie (nog verder) aan te passen. De Nederlandse Orde van Advocaten bepleit eerst te analyseren en te onderzoeken op welke wijze de interne werkprocessen van politie en openbaar ministerie kunnen worden verbeterd voordat de modernisering van het Wetboek van Strafvordering ter hand wordt genomen. Omdat het hier een bijzondere en omvangrijke wetgevingsoperatie betreft met aanzienlijke uitvoeringsconsequenties en eerdere pogingen tot modernisering niet werden voltooid – ook het College van Procureurs-Generaal wijst hierop - vraag ik uw oordeel over de gekozen opzet en inrichting van deze wetgevingsexercitie.

5. De wetsvoorstellen van de eerste tranche houden in wijziging van het huidige wetboek. De wetsvoorstellen van de tweede en derde tranche worden ingediend als vaststellingswet. Daarbij worden de nieuwe artikelen per boek voorlopig genummerd, zoals ook gebeurd is bij de invoering van het Nieuw Burgerlijk Wetboek en de Algemene wet bestuursrecht. De vaststellingswetten treden in werking bij de invoeringswet van de vierde tranche. In de invoeringswet wordt het overgangsrecht geregeld. In de toelichting op de vaststellingswetten zal op het voorgenomen overgangsrecht worden ingegaan.

Om de vergelijking met het huidige recht te vergemakkelijken, zal in de vaststellingswetten bij verwijzing worden verwezen naar de huidige wetsartikelen. In dat opzicht wordt dus afgeweken van het systeem dat bij het NBW en de Awb is gehanteerd, waar verwezen werd naar de voorlopige nummering. Tijdens de wetgevingstrajecten wordt een transponeringstabel bijgehouden en beschikbaar gesteld waarin de diverse nummeringen (huidig, voorlopig en uiteindelijk

---

[3] Eindrapport onderzoeksproject Strafvordering 2001. Afronding en verantwoording, p. 102-107. en p. 161-163.

artikelnummer) naast elkaar worden geplaatst om de verbanden in iedere fase te kunnen vaststellen.

Uitgangspunt voor het overgangsrecht is dat de bepalingen van het nieuwe wetboek onmiddellijke werking hebben. Uitzonderingen op dit uitgangspunt in de vorm van uitgestelde werking kunnen nodig zijn als het bijvoorbeeld raakt aan de rechtspositie van de verdachte of rekening moet worden gehouden met het goede procesverloop.

Ik wijs er daarbij op dat ook de wijzigingen die buiten het verband van het moderniseringsproject en voorafgaand aan de inwerkingtreding van het nieuwe wetboek tot stand worden gebracht door middel van de invoeringswet in het nieuwe wetboek moeten worden geïntegreerd, opdat wederom een samenhangende en doorlopende regeling ontstaat.

Voor de inwerkingtreding van het nieuwe wetboek wordt de minister gemachtigd de nieuwe nummering van de in behandeling geweest zijnde wetsvoorstellen door te voeren. Ook hier is van belang dat de nieuwe nummering tijdig bekend is, zodat praktijk en onderwijs hiermee rekening kunnen houden en geautomatiseerde systemen kunnen worden aangepast. Naarmate het wetgevingsproces vordert zal de aandacht voor de implementatie steeds meer de nadruk krijgen. Dat geldt voor de bij de strafrechtspleging betrokken organisaties, voor de betrokken professionals en voor het onderwijs. Een uitgewerkt implementatieprogramma is onvermijdelijk. De invoeringswet kan ook ruimte bieden om gebleken knelpunten op te heffen.

Graag verneem ik uw oordeel over de wijziging van het wetboek door middel van vaststellingswetten en een invoeringswet in combinatie met een implementatieprogramma met de beschreven inhoud.

De contourennota beschrijft een groot aantal voorgenomen wijzigingen die soms grotendeels codificatie van geldend recht behelzen, soms van wezenlijke aard zijn die meer in detail worden besproken. Voor een aantal onderwerpen worden nog impact analyses uitgevoerd of anderszins onderzoek uitgevoerd die gevolgen kunnen hebben voor de inhoud van de wetsvoorstellen. Over de uiteindelijke wetsvoorstellen wordt de Afdeling in een volgend stadium om advies gevraagd. Ik kan mij weliswaar voorstellen dat de Afdeling op de voorstellen zoals opgenomen in de contourennota nu niet in detail ingaat, maar ik zie aanvullende opmerkingen over onderwerpen waarvan de Afdeling van oordeel is dat zij bij de voortgang van de voorbereiding van deze wetgeving van nut kunnen zijn, graag tegemoet.

De Minister van Veiligheid en Justitie,

G.A. van der Steur